

12. DIE PARTEI ALS ORGANISATION

12.1 Die Essenz der Organisation und organisationelle Entwicklung

Wie wir gesehen haben, lassen sich die brasilianischen Parteien nur schlecht mit den europäischen Parteien vergleichen, durch die unser Parteienverständnis, die traditionelle Parteienlehre und der analytische Umgang mit den Parteien geprägt ist – übrigens auch in Brasilien selbst. Die allgemeinen Kategorien, die der Betrachtung der Parteien zugrunde liegen, treffen auf die brasilianischen Parteien nur sehr bedingt oder gar nicht zu. Begriffe wie gesellschaftliche Repräsentativität, Mitglieder- und Wählerstruktur, Ideologie, Programmatik oder innerparteiliche Demokratie und Partizipation, um die der Parteiengedanke und die Auseinandersetzung mit den Parteien üblicherweise kreisen, erweisen sich im brasilianischen Kontext nicht als relevante Größen zur Erklärung der Entwicklung des Parteienwesens.

Die Problematik der Unterentwicklung (bzw. der *Anders-Entwicklung*) der brasilianischen Parteien erhält eine neue, zusätzliche Dimension, wenn man sie unter dem Gesichtspunkt der Organisation angeht. Zudem bietet die Organisationstheorie einen neutraleren, weniger voreingenommenen Zugang zu der so unterschiedlich strukturierten brasilianischen Parteienfrage als die im Grunde eurozentristisch beschaffene Parteientheorie.²³⁷

Eine umfassende Organisationsanalyse einer der großen und im Hinblick auf die brasilianische Problematik typischen Parteien wie insbesondere die PFL oder die PMDB wäre sicherlich äußerst interessant und aufschlußreich. Für eine eingehende empirische Untersuchung der Organisationsstrukturen der brasilianischen Parteien müßten allerdings zunächst die Zugangsschwierigkeiten des Binnenbereichs der Parteien überwunden werden, die wir weiter oben behandelt haben. Im Rahmen dieses Kapitels wäre ein solch umfangreiches und weitläufiges Vorhaben nicht zu bewältigen. An dieser Stelle soll vielmehr versucht werden, die Problemstellung der Unterentwicklung des brasilianischen Parteienwesens auf der Ebene der Parteiorganisation theoretisch zu erfassen. Zu diesem Zweck wollen wir uns darauf beschränken, einige grundlegende Aspekte der brasilianischen Parteien aufzuzeigen, die die Natur und Essenz der Organisation betreffen.

Wenden wir uns daher zunächst den allgemeinen Definitionskriterien einer Organisation zu. Formen von Ordnung und Organisationsmuster lassen sich in allen Bereichen des sozialen Lebens ausmachen. Innerhalb des organisierten gesellschaftlichen Lebens werden jedoch üblicherweise die formalen, komplexen Organisationen von anderen sozialen Formen unterschieden.²³⁸

Formale Organisationen zeichnen sich zum einen dadurch aus, daß sie in bewußter Weise auf spezifische Ziele und Zwecke ausgerichtet sind. Sie besitzen eine explizite Zielorientierung. Die Organisation gestaltet die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder zur Umsetzung dieser Ziele. Die grundsätzlichen Ziele einer Organisation und damit der eigentliche Organisationszweck sind in der Regel offensichtlich, wie die Ausübung einer Sportart bei einem Sportverein, der Strafvollzug bei einem Gefängnis oder die gewinnbringende Herstellung und Vermarktung eines Produktes bei einem Industrieunternehmen.

²³⁷ Die Forderung nach einer engeren Verbindung zwischen Organisationstheorie und Parteienforschung wurde von Vertretern beider Disziplinen bereits verschiedentlich geäußert. Schon vor langem regte Hans-Otto Mühlhausen sogar an, die Organisationstheorie aufgrund ihres „hohen Forschungsstandes und ihrer topischen Breite“ als Modell für eine Parteientheorie zu nutzen (Hans-Otto Mühlhausen „Organisationstheorie und Parteienforschung“, Partei und System: eine kritische Einführung in die Parteienforschung, hg. Wolfgang Jäger (Stuttgart etc.: Kohlhammer, 1973), S. 59).

²³⁸ Zur Definition des Organisationsbegriffs vgl. Renate Mayntz, *Sociología de la Organización*, vom Deutschen ins Spanische übersetzt von José Diaz Garcia (Madrid: Alianza, 1982), S. 47 ff. und David Silverman, *The Theory of Organisations: a Sociological Framework* (London: Heinemann 1974), S. 8 ff.

Es gibt andere soziale Formationen, denen diese explizite Zielorientierung fehlt. Dies trifft zum Beispiel auf die Familie, die soziale Klasse oder die Fangemeinde einer Rockband zu (es sei den, letztere ist in einem Fanclub 'organisiert'). Die Mitglieder dieser Gruppen besitzen zwar wichtige Gemeinsamkeiten und geteilte Interessen. Gegenüber der formalen Organisation fehlt ihnen aber ein klar definierter Zweck. Die Ziele und Motivationen sind eher diffus, vielfältig und stärker auf das Individuum als auf das Kollektiv bezogen. Zwar können gemeinsame Ziele vorhanden sein, aber es handelt sich nicht um eine korporative Zielidentität als ursächliches Moment des Gruppenzusammenschlusses und der Kooperation.

Zum anderen sind Organisationen – zumindest in der Intention – rational konfiguriert. Sie besitzen bestimmte Verhaltensregeln und formale Statusstrukturen mit klar umrissenen Kommunikations- und Autoritätslinien, die eine möglichst optimale Verfolgung der Organisationsziele gewährleisten sollen. Auch in anderen sozialen Formationen mag es klare Autoritätsmuster geben, wie in der Familie das Eltern-Kind-Verhältnis oder in einem Klassenverband das Verhältnis zwischen den dominanten Wortführern und den übrigen Gruppenmitgliedern. Diese Autoritätsmuster entsprechen aber im Gegensatz zur formalen Organisation keineswegs einer zweckgerichteten und rational geplanten Struktur, in dem jedem Mitglied spezifische Funktionen in einem arbeitsteiligen Prozeß zugewiesen sind.

Die arbeitsteilige, rational entworfenen Funktions- und Statusstruktur impliziert ein weiteres Definitionselement der Organisation: ihre Komplexität. Eine Imbiß-Bude mit drei oder vier Mitarbeitern ist trotz klarer Zielorientierung und funktionaler Arbeitsteilung aufgrund ihrer mangelnden Komplexität noch keine Organisation im organisationstheoretischen Sinne. Die Menge der Interaktionen ist hierfür zu gering. Aus entsprechenden Gründen qualifiziert sich demgegenüber eine *Fast-Food*-Kette mit einer Vielzahl von Niederlassungen mit ihren komplexen Anforderungen an Logistik, Marketing, Finanzplanung etc. sehr wohl als Organisation im hier verwandten Sinne.

An dieser Stelle wird deutlich, daß sich zwischen formalen Organisationen und sonstigen sozialen Formationen nicht immer eine klare Trennlinie ziehen läßt. Vielmehr handelt es sich, laut David Silverman, um ein Kontinuum, in dem die formalen Organisationen dem einen Ende zuneigen und soziale Organisation dem anderen.²³⁹ Ähnlich äußert sich Renate Mayntz:

„Die Essenz der Organisation ist eine Frage des Grades, denn nimmt man einen konkreten Einzelfall, stellt man fest, daß die Definitionskriterien in einer mehr oder weniger vollständigen Weise erfüllt werden.“²⁴⁰

Dies bedeutet auch, daß Organisationen als solche mehr oder minder 'entwickelt' sein können. Unter dem Begriff der 'organisationellen Entwicklung' verstehen wir in diesem Zusammenhang das Maß, in dem eine soziale Formation die genannten Definitionskriterien formaler Organisationen erfüllt. Der Entwicklungsgrad einer Organisation hängt also davon ab, wie komplex sie ist, wie rational sich ihre interne Struktur und Funktionsweise gestaltet, und wie sehr es ihr gelingt, die Organisationsziele in ihrem Binnenbereich, d.h. in ihren unterschiedlichen

²³⁹ So David Silverman, *The Theory of Organisations: a Sociological Framework* (London: Heinemann 1974), S. 12.

²⁴⁰ Renate Mayntz, *Sociología de la Organización*, vom Deutschen ins Spanische übersetzt von José Diaz Garcia (Madrid: Alianza, 1982), S. 49.

Segmenten und unter ihren Mitgliedern gegen eventuell abweichende oder sogar gegensätzliche Partikularinteressen durchzusetzen.

Die Leistungsfähigkeit und Effektivität einer Organisation steht offensichtlich in einem engen Zusammenhang mit dem Grad der organisationellen Entwicklung. Daraus ergibt sich die Grundannahme, daß die Unterentwicklung des brasilianischen Parteienwesens wesentlich durch organisationelle Defizite im Binnenbereich der Parteien bedingt sein könnte. Mit der Frage dieser Defizite wollen wir uns nachfolgend anhand der drei genannten Definitionskriterien auseinandersetzen.

12.2 Explizite Zielorientierung

Die Qualität der Ziele einer Organisation und ihr interner Umgang mit diesen Zielen sagt viel über den Zustand einer Organisation aus. Grundsätzlich können vier Kategorien von Organisationszielen unterschieden werden: generelle, offizielle, rationale operative und irrationale operative Ziele.²⁴¹ Das *generelle Organisationsziel* ist das ultimative Motiv, für das eine Organisation konzipiert wurde und fortbesteht. Es entspricht in der Regel den *offiziellen Zielen* einer Organisation, wie sie in ihren Statuten oder in öffentlichen Stellungnahmen des Führungspersonals zum Ausdruck gebracht werden. So ist beispielsweise das generelle Ziel einer Schule die Erziehung und Ausbildung ihrer Schüler, das einer Strafanstalt der Strafvollzug, das eines Wirtschaftsunternehmens die Profitmaximierung durch das marktgerechte Angebot von Gütern und Dienstleistungen.

Generelle und offizielle Ziele sind aber nicht immer identisch. Man darf davon ausgehen, daß Organisationen zum Zweck einer vorteilhaften Selbstdarstellung und zur Steigerung der Legitimität ihrer Aktivitäten lediglich die positiven Aspekte des generellen Ziels offiziell preisgeben. Je nach dem wie es um die Legitimität des generellen Ziels bestellt ist, können Organisationen auch versuchen, ihr tatsächliches generelles Ziel hinter völlig gegensätzlichen offiziellen Zielen zu verdecken. Insgesamt sind die generellen Ziele aber dennoch zumeist sehr offensichtlich. Außerdem sind sie so allgemein formuliert und abstrakt, daß sie kaum zu einem tieferen Verständnis der Aktivitäten und internen Prozesse der Organisationen beitragen.

Die *operativen Ziele* sind demgegenüber die konkreten und spezifischen Vorhaben, die eine Organisation verfolgt. Es sind die unmittelbaren, fest umrissenen Zielsetzungen, die eine Organisation in ihren Entscheidungen und Handlungen – ungeachtet ihrer offiziellen und generellen Ziele – tatsächlich anstrebt. Je nach dem, ob die operativen Ziele den generellen Organisationszielen entsprechen oder ihnen entgegenstehen, läßt sich von *rationalen* und *irrationalen* operativen Zielen sprechen.

Rationale operative Ziele sind solche, die sich auf die eigentlichen generellen Organisationsziele beziehen und dabei den Weg näher beschreiben, auf dem diese generellen Ziele, die ja nur sehr vage bestimmt sind, erreicht werden sollen. Ist das generelle Ziel einer Schule die Erziehung und Ausbildung ihrer Schüler, so können die rationalen operativen Ziele u.a. in der Zusammenstellung der Lehrpläne bestehen, der Wahl der Unterrichtsmethoden und der Art der Klassenaufteilung. Ein prinzipiell auf Profitmaximierung ausgerichtetes Wirtschaftsunternehmen legt in seinen rationalen operativen Zielen die spezifischen Strategien fest, wie sie ihre Ressourcen möglichst gewinnträchtig einsetzt. Die rationalen operativen Ziele enthalten also die Entscheidungen zwischen konkurrierenden Optionen zur Umsetzung der generellen Organisationsziele.

²⁴¹ Vgl. die etwas abweichende Einteilung der Organisationsziele in offizielle, operative und inoffizielle operative Ziele von Charles Perrow, „The Analysis of Goals in Complex Organizations“, Readings on Modern Organization, ed. Amitai Etzioni (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969), S. 66 f.

Hingegen sind unter *irrationalen operativen Zielen* solche zu verstehen, die nicht mit den generellen Organisationszielen in Einklang stehen, sondern den Partikularinteressen oder irrationalen Vorstellungen einzelner Entscheidungsträger oder dominierender Gruppen entsprechen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Mandatsträger und Spitzenfunktionäre in staatlichen Institutionen öffentliche Aufträge und Ämter vorrangig an Familienangehörige und Parteifreunde verteilen. Bei den irrationalen operativen Zielen handelt es sich daher nicht um Ziele der Organisation an sich, sondern vielmehr um mißbräuchliche partikulare Absichten von Einzelpersonen oder Gruppen innerhalb der Organisation.

Welche rationalen operativen Ziele von einer bestimmten Organisation angestrebt werden, läßt sich nur durch ihre eingehende Analyse ermitteln. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, daß sich die rationalen operativen Ziele auf die zentralen Problemgebiete und Aufgabenfelder der Organisation beziehen. Ausgehend von der Kenntnis der Aufgaben einer Organisation lassen sich also in etwa die Bereiche abstecken, in denen ihre konkreten Ziele liegen. Perrow nennt in diesem Zusammenhang vier Grundaufgaben (*tasks*), die sich allen Organisationen gemeinsam stellen:

„(1) die Sicherung der *inputs* in Form von ausreichendem Kapital zur Errichtung, Betriebsfähigkeit und falls nötig Expansion; (2) die Sicherung der Akzeptation in Form der grundsätzlichen Legitimierung der Aktivitäten; (3) die Bereitstellung der notwendigen Fähigkeiten (*skills*); und (4) die Koordinierung der Mitgliederaktivitäten und der Beziehungen mit anderen Organisationen und mit Klienten und Konsumenten.“²⁴²

Es wird nicht immer jedem dieser vier verschiedenen Aufgabenfelder die gleiche Bedeutung zukommen. Je nach Betätigungsfeld und spezifischen internen und externen Bedingungen wird eine Organisation in einem Aufgabenbereich auf größere Schwierigkeiten stoßen als in einem anderen. So kann es sein, daß sich bei einem sehr kompetitiven, aber stark die Umwelt belastenden Chemiekonzern die Kapitalausstattung (Punkt 1) relativ unproblematisch darstellt, er aber auf große Schwierigkeiten trifft, seine Aktivitäten angesichts des wachsenden Umweltbewußtseins in befriedigender Weise zu rechtfertigen (2). In einem Krankenhaus der öffentlichen Hand hingegen mag die Legitimität seiner Aktivitäten (2) sehr hoch sein, während sich bei der Beschaffung der notwendigen Finanzmittel (1) erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Ein Hochtechnologie-Unternehmen wird sich hingegen stärker auf eine fortlaufende technologische Erneuerung ihres Produktangebots und die Entwicklung von Know-how (3) konzentrieren müssen. Die Führungskräfte einer Organisation werden daher logischerweise in ihren Entscheidungen, d.h. bei der Festlegung der rationalen operativen Ziele, vor allem jene Aufgabenfelder anvisieren, die sich als besonders kritisch erweisen.

Die vier von Perrow genannten Grundaufgaben beziehen sich auf die Sicherung der wesentlichen und vitalen Organisationsressourcen. Betrachtet man die brasilianischen Parteien unter diesem Blickwinkel, fallen in allen vier Zielbereichen starke Defizite auf. Das erste Ziel nach Perrow war die Sicherung der notwendigen Finanzmittel. Erstaunlicherweise wurde das wichtige Thema der Parteienfinanzierung in Brasilien seitens der Parteienforschung noch überhaupt nicht bearbeitet. Auch gibt es keine intensive öffentliche Diskussion zu dieser Frage. Die brasilianischen Parteien verfügen nur über bescheidene Mittel, die es ihnen nicht erlauben, ihre grundlegenden Aufgaben im politischen System (aus normativer Perspektive) voll wahrzunehmen. Da die Kandidaten ohne große Unterstützung ihrer Partei bei der Finanzierung des eigenen Wahlkampfs weitgehend auf

²⁴² Charles Perrow, „The Analysis of Goals in Complex Organizations“, Readings on Modern Organization, ed. Amitai Etzioni (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969), S. 68.

sich selbst gestellt sind, erhöht dies die Unabhängigkeit der Politiker gegenüber der Parteiorganisation. Ansätze seitens der Parteien, gerade auch vor diesem Hintergrund die Thematik der Parteienfinanzierung zu überdenken und Reformansätze zu formulieren, gibt es nicht.

Auch das zweite Ziel, die „Sicherung der Akzeptation in Form der grundsätzlichen Legitimierung der Aktivitäten“ wird von den Parteien völlig vernachlässigt. Dies zeigt sich vor allem bei der ideologischen und programmatischen Profillosigkeit, aber auch in der mangelnden innerparteilichen Demokratie und der in Brasilien so oft diskutierten Problematik der politischen Moral.

Um das dritte Ziel, die „Bereitstellung der notwendigen Fähigkeiten (*skills*)“, steht es kaum besser. Eine intensive, in irgendeiner Form geplante Jugendarbeit oder Nachwuchsförderung gibt es nicht. Bei der Rekrutierung der nachrückenden Generationen in den Parteien und in der Politik insgesamt spielen die Familie und der persönliche Kontakt eine viel stärkere Rolle als die Parteien selbst.

Der vierte Zielbereich gemäß Perrow schließlich ist die „Koordinierung der Mitgliederaktivitäten und der Beziehungen mit anderen Organisationen und mit Klienten und Konsumenten“. Wie wir gesehen haben, bieten die Parteiverbände bewußt kaum Raum für politische Partizipation und Mitbestimmung. An einer gesellschaftlichen Mobilisierung außerhalb der Wahlkampfzeit ist den großen bürgerlichen Parteien nicht gelegen. Auch unterhalten die großen bürgerlichen Parteien keine engen oder gar institutionalisierten Verbindungen zu externen Organisationen oder gesellschaftlichen Gruppen (etwa Verbände, Kirchen, soziale Bewegungen oder wie auch immer definierte gesellschaftliche Klassen). Eine rationale Planung und nachhaltige Förderung der internen und externen Beziehungen ist also bei den brasilianischen Parteien kaum zu erkennen.

Grundsätzlich läßt sich damit für Brasilien festhalten, daß die Parteien den vier von Perrow aufgezeigten Zielrichtungen formaler Organisationen nicht in einer rational geplanten Weise nachgehen. Dies bestätigt die Erfahrung, daß den Parteien ein zielgerichtetes Streben fehlt. Ohne ideologisches und programmatisches Profil und ohne definierte Zielvorgaben treiben sie geradezu richtungslos im politischen Prozeß.

Es überwiegen irrationale, subjektive Ziele einzelner Politiker gegenüber einem nicht ausreichend formulierten Parteiinteresse. Die Parteien verkommen dadurch zu einem Mittel zur Durchsetzung von Partikularinteressen. Für den ambitionierten Politiker und das im klientelistischen Prozeß mitlaufende Parteimitglied sind die Parteien ohne jegliche Zielidentität geradezu austauschbar – je nach unmittelbarem persönlichen Vorteil in der momentanen politischen Konjunktur.

Die Entscheidungskuppel konzentriert sich in entsprechend unkoordinierter, individualistischer Weise auf das politische Tagesgeschäft und vernachlässigt dabei die organisationsinternen Belange der Parteiorganisation. Eine Strategieplanung, welche die unterschiedlichen Segmente der Partei einzubinden versucht, ist unbekannt. Ebenso wenig erfolgt eine organisierte Diskussion über die inhaltlichen Anliegen der Partei und die gemeinschaftliche Umsetzung ihrer politischen Ziele. Dies ist nicht nur ein Problem der ideologisch-programmatischen Amorphie, der internen Lethargie und des exzessiven Individualismus der Politiker. Unter dem Gesichtspunkt der Organisationsziele wird deutlich, daß die brasilianische Parteienfrage darüber hinaus ganz wesentlich auf Mängeln im Bereich der innerparteilichen Führung und des Parteienmanagements beruht.

12.3 Rationale Funktionsaufteilung

Formale Organisationen kennzeichnen sich durch rational geplante Hierarchien, Verhaltensroutinen und Kommunikationsmuster. Die so gestalteten Funktionsstrukturen dienen der reibungslosen Einbindung der Mitglieder, der möglichst effektiven Arbeitsteilung und der

zielorientierten Umsetzung der Zwecke und Entscheidungen der Organisation. Bei den mitteleuropäischen Parteien entstanden auf diese Weise mehr oder minder bürokratisierte Parteiapparate. Unter dem Gesichtspunkt der rationalen Funktionsaufteilung komplexer Organisationen ist dies – trotz des meist negativ besetzten Begriffs der Bürokratie – eine notwendige und eher positive Entwicklung, da nur umfassende und einigermaßen straff strukturierte Parteiverbände in der Lage sind, die vielfältigen Parteiaufgaben im modernen politischen Prozeß weitgehend unabhängig und rational anzugehen und zu bewältigen.

In Brasilien erfolgte eine solche rationale Strukturierung der Parteiverbände nur formell in den Parteistatuten, nicht aber in der gelebten Wirklichkeit. Statt einer festen Funktionsaufteilung mit klar definierten Befugnissen und Aufgaben überwiegt die Improvisation innerhalb der Führungsschicht und die allgegenwärtige Autorität des lokalen oder regionalen Parteipotentaten, unabhängig von seinem formellen Parteiamt.

Ein weiteres gravierendes Problem in diesem Zusammenhang ist der Individualismus der brasilianischen Politiker – im negativen Wortsinn. Eine rationale Funktionsaufteilung für eine Organisation, bzw. in diesem Fall für eine Partei, ist notwendig, um die Kooperation ihrer Mitglieder zum Zweck der Durchsetzung der gemeinsamen (Organisations-)Ziele möglichst optimal koordinieren zu können. Der einzelkämpferische Individualismus in der brasilianischen Politik macht jedoch einen solchen rational geplanten, arbeitsteiligen Organisationsaufbau unmöglich.

In der Folge gestaltet sich der politische Prozeß in Brasilien als ein ständiges Ringen eines Jeden gegen jeden mit einer raschen, vom Kalkül des unmittelbaren politischen Vorteils angetriebenen Abfolge kurzlebiger und wechselhafter Allianzen. Es ist charakteristisch für die brasilianische Politik, daß sich die Politiker nicht nach den politischen Vorgaben ihrer jeweiligen Partei richten. Sich gar gegen die eigene Einsicht einer Parteientscheidung zu beugen, ist fast gänzlich ausgeschlossen. Angesichts seiner persönlichen Erfahrungen würde es einem Brasilianer sehr schwer fallen, sich einen Politiker gewissermaßen als 'Parteisoldaten' vorzustellen, der in der deutschen Politik geradezu den Regelfall darstellt.

Der Individualismus und die Parteienfeindlichkeit der Politiker sind ein fester Bestandteil der politischen Kultur Brasiliens. Dies manifestiert sich insbesondere im Wahlsystem, in dem diese Grundlaster der brasilianischen Politik festgeschrieben sind. Das Wahlsystem ist ein entscheidendes Regulativ der Funktionsweise des politischen Systems und der demokratischen Prozesse. Es beeinflußt nicht nur maßgeblich die Gestalt des Parteiensystems, sondern auch Rolle, Funktion und Verhalten der Parteien im politischen Gesamtsystem sowie die Beziehungen zwischen Gesellschaft, Parteien und der politischen Klasse.

Das brasilianische Wahlrecht unterstützt den negativen Individualismus der Politiker, indem es einerseits deren Autonomie gegenüber den Parteien schürt und andererseits den Parteien jede Möglichkeit nimmt, ihre politischen Mandatsträger zu disziplinieren. Es ist wahrscheinlich sogar der wichtigste aktuelle Einzelfaktor der brasilianischen Parteienproblematik und ein Haupthindernis für eine qualitative Entwicklung des Parteienwesens. Auf diese Dimension der brasilianischen Parteienfrage weist insbesondere Mainwarring hin:

„Verschiedene Aspekte des brasilianischen Wahlrechts sind weltweit ohne Beispiel, und keine andere Demokratie gewährt den Politikern soviel Autonomie gegenüber ihren Parteien. Dieses Wahlrecht verstärkt das individualistische Verhalten der Politiker und verhindert eine Entwicklung der Parteien. Das sehr geringe Maß an Parteitreu und -

disziplin, das man bei den wichtigsten Parteien (mit Ausnahme der unterschiedlichen Linksparteien) antrifft, wird von dieser Gesetzgebung toleriert und stimuliert.“²⁴³

Ein erster, wesentlicher Aspekt ist das System der 'offenen Listenwahl' bei Wahlen zur Legislative (Abgeordnetenversammlung auf nationaler Ebene und die Parlamente der Bundesstaaten). In der 'geschlossenen Listenwahl' (wie z.B. die Zweitstimme zum Deutschen Bundestag) legen die Parteien eine hierarchisierte Liste ihrer Kandidaten vor. Die Wähler geben ihre Stimme dann nicht einem bestimmten Kandidaten, sondern der Kandidatenliste der Partei ihrer Wahl. Gewinnt eine Partei eine Zahl x von Parlamentsmandaten, so werden diese den ersten x Kandidaten der Parteiliste zugeteilt. Auf diese Weise bestimmt die Partei die Rangfolge ihrer Kandidaten und hat einen maßgeblichen Einfluß auf die Zusammensetzung ihrer Fraktion im neu zusammentretenden Parlament. Mit einem guten Rang auf der Wahlliste kann sie einen Kandidaten fördern und die Wahrscheinlichkeit seiner Wahl erhöhen. Mit einer Nennung weiter unten auf der Liste kann sie einen Kandidaten gegenüber vorher aufgeführten Kandidaten zurücksetzen und penalisieren. Damit verfügt die Partei bei der geschlossenen Listenwahl über ein wichtiges Instrument zur Selektierung und damit in der Konsequenz auch zur Disziplinierung ihrer Kandidaten.

Anders bei der offenen Listenwahl des brasilianischen Wahlsystems: Zwar wird auch hier von den Parteien jeweils eine Kandidatenliste aufgestellt. Im Unterschied zur offenen Listenwahl stimmt der Wähler hier aber nicht für die Liste, sondern für einen individuellen Kandidaten. Der pro Liste abgegebene Stimmenanteil bestimmt die Zahl der von der jeweiligen Partei erreichten Parlamentssitze. Die gewonnenen Mandate werden dann an die Kandidaten verteilt, die innerhalb einer Parteiliste die meisten Stimmen erreicht haben. Die Rangfolge, in der die Kandidaten einer Partei ins Parlament einziehen, hängt also von ihrem individuellen Wahlerfolg ab.

Das Problem bei diesem Wahlverfahren besteht zum einen darin, daß immer wieder Konstellationen entstehen, in denen Kandidaten mit einer geringeren Stimmenzahl ein Mandat gewinnen, während Kandidaten einer anderen Partei mit einem viel besseren individuellen Wahlergebnis nicht gewählt werden – je nach der gesamten Stimmenzahl ihrer jeweiligen Partei. Außerdem muß der Wähler eine Entscheidung zwischen weit über hundert Kandidaten treffen, die er gar nicht alle kennen kann. Die Wahlmotive werden hierdurch sehr zufällig. Oft wird die Stimme einem Kandidaten nur deshalb geschenkt, weil man aus irgendeinem Grund seinen Namen schon einmal gehört oder auf einem T-Shirt gelesen hat, die im Wahlkampf großzügig verteilt werden. Auch zieht die hohe Kandidatenzahl eine enorme Fraktionierung der Stimmen nach sich. Dies führt dazu, daß die Mehrheit der Stimmen verlorengehen kann, und die gewählten Kandidaten tatsächlich nur von den Stimmen einer kleinen Minderheit gewählt wurden. Damit ist dieses System nicht nur ausgesprochen ungerecht, sondern auch hochgradig irrational.

Viel problematischer ist die offene Listenwahl aber unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen für die Parteien und der Frage der Unabhängigkeit der Politiker. Unter den Bedingungen der offenen Listenwahl hat die Partei keinerlei Einfluß auf die Zusammensetzung der Fraktion. Was den Eindruck erweckt, die Möglichkeiten der demokratischen Mitentscheidung durch die Wähler gegenüber der geschlossenen Listenwahl auszuweiten, sorgt letztlich vor allem für eine Schwächung der Parteien bei der Kandidatennominierung und im Wahlprozeß insgesamt. Sie sind stärker darauf angewiesen, populäre und damit meist auch populistische, aber wählerstarke Politiker als Zugpferde aufzustellen, anstatt sich als programmatische und kohärente Parteien darzustellen.

²⁴³ Mainwaring, Scott, „Política, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa“, Übersetzung vom Englischen ins Portugiesische von Otacílio F. Nunes Jr., *Novos Estudos*, 23 (1991), S. 35.

Des Weiteren sorgt die offene Listenwahl für eine verschärfte Konkurrenzsituation zwischen Kandidaten einer selben Partei. Diese läßt keine inhaltlichen Zusammenarbeit zu, sondern stellt auch Parteigenossen in eine Konstellation des potentiellen Konflikts. Das Ergebnis sind überwiegend individualistische Wahlkämpfe, in denen die Parteizugehörigkeit auf den zweiten Plan abrückt. Programmatische Aussagen der Parteien verlieren dadurch im Wahlkampf zusätzlich an Bedeutung. Um gewählt zu werden nützt es den Kandidaten einer selben Partei nicht, auf die inhaltlichen Gemeinsamkeiten hinzuweisen, sondern sie müssen ganz im Gegenteil betonen, wodurch sie sich gegenüber ihren Parteigenossen abheben. Nach Mainwaring ist die innerparteiliche Konkurrenz sogar größer als zwischen Kandidaten unterschiedlicher Parteien. Damit macht die offene Listenwahl nicht nur einen programmatischen und von den Parteien übergeordnet gesteuerten und koordinierten Wahlkampf völlig unmöglich, sondern sie fördert noch die innerparteilichen Spannungen. Die Entwicklung homogener Parteien mit starken internen Strukturen ist unter diesen Bedingungen nicht denkbar.

Ein zweites Element des Wahlrechts, in dem die Parteienfeindlichkeit des politischen Systems Brasiliens zum Ausdruck kommt, ist das Prinzip des '*candidato nato*' (wörtlich: Kandidat durch Geburt). Diese Richtlinie besagt, daß Abgeordnete auf allen drei Staatsebenen (Bund, Land, Kommune) – und bis 1986 auch die Senatoren – automatisch den Anspruch besitzen, von ihrer Partei bei der kommenden Wahl wieder aufgestellt zu werden. Ein einmal gewählter Kandidat kann also systematisch gegen alle Grundsätze und Vorgaben seiner Partei verstoßen und muß dennoch wieder in ihre Kandidatenliste aufgenommen werden. Durch diese Regelung wird der Einfluß der Parteien auf die Nominierung ihrer Kandidaten noch weiter reduziert. Sie nimmt den Parteien die grundsätzliche Möglichkeit, das Fehlverhalten oder die parteipolitische Untreue ihrer Abgeordneten zu sanktionieren. Der Entscheidungsspielraum des Parteiverbandes wird auf diese Weise erheblich beschnitten und die Unabhängigkeit der Mandatsträger gegenüber ihrer Partei endgültig überzogen.

Als drittes Element schließlich gilt die Aufhebung der '*fidelidade partidária*' (Mandatsverlust bei Zuwiderhandlung gegen Entscheidungen der Parteiführung) und des Verbots des Parteiwechsels. Diese restriktiven Maßnahmen wurden von den Militärs während der Diktatur verfügt, um die beiden existierenden Parteien – die Pro-Regime-Partei ARENA und die Oppositionspartei MDB – im Kontext der autoritären Situation besser kontrollieren zu können. Viele, darunter gerade auch Lamounier, sehen im Prinzip der *fidelidade partidária* ein notwendiges Mittel, um die Politiker unter den aktuellen Gegebenheiten zu disziplinieren und stärker an ihre Partei zu binden.

Die Wiedereinführung der *fidelidade partidária* wäre allerdings sicherlich nicht der richtige Weg. Zunächst wäre es politisch kaum durchführbar, eine solche Anleihe an die Militärdiktatur zu machen. Zweitens ist dieses Prinzip als solches nicht vereinbar mit der Forderung nach einer offenen Demokratie und der Entscheidungs- und Gewissensfreiheit der Abgeordneten. Drittens wäre es widersinnig, ein Wahlsystem aufrechtzuerhalten, daß Individualismus und Parteiantreue nicht nur Tür und Tor öffnet, sondern auch noch gewaltige Anreize in diese Richtung schafft, um dann die Ergebnisse dieses übergeordneten Systems einfach per Gesetz zu untersagen.

Wie wir an diesen wenigen Beispielen gesehen haben, schafft das brasilianische Wahlsystem enorme Zentrifugalkräfte innerhalb der Parteiverbände. Es ist in hohem Maß dafür verantwortlich, daß die Politiker in großer Unabhängigkeit zur ihrer Partei operieren und in einer starken Konkurrenzsituation zu ihren 'Parteifreunden' stehen. Es ist offensichtlich, daß in den Parteiverbänden unter diesen Umständen keine zielorientierte, arbeitsteilige Kooperation innerhalb funktionaler Hierarchien möglich ist. Damit beschreibt auch das zweite Definitionskriterium formaler Organisationen, die rational geplante Funktionsaufteilung, nicht die Realität der brasilianischen Parteien.

12.4 Komplexität

Das dritte Definitionskriterium formaler Organisationen ist ihre Komplexität. Diese ergibt sich aus dem breiten Spektrum von Aufgaben, die eine Organisation zur Verfolgung und Durchsetzung ihrer Ziele und zu ihrer Existenzsicherung zu bewältigen hat. Nur mit einer intensiven und koordinierten Zusammenarbeit im Rahmen rational geplanter Strukturen ist dies möglich.

Das arbeitsteilige Prinzip formaler Organisationen zieht ein hohes Maß an sozialen Interaktionen nach sich. Diese Interaktionen verlaufen in drei Richtungen: vertikal entlang der Organisationshierarchie, horizontal entlang der geographischen Ausbreitung der Organisation sowie diagonal durch die verschiedenen Organisationssegmente, wenn bestimmte Aufgabenstellungen dies erfordern. Die Eigendynamik, die das interne Zusammenspiel der Mitglieder der Organisation dabei erlangt, erhöht die Komplexität noch zusätzlich. Gerade die modernen Parteien zeichnen sich durch diese hochgradige Komplexität umfangreicher Aufgabenstellungen und eines äußerst dichten Netzes sozialer Interaktionen aus.

Die brasilianischen Parteien hingegen entsprechen diesem Bild komplexer Organisationen nicht. Der Mangel an Komplexität manifestiert sich auf unterschiedliche Weise: Die Aktivitäten der Parteien beschränken sich weitgehend auf die Wahlkampfperiode. Eine größere Zahl aktiver Parteimitglieder, die auch außerhalb der Wahlkampagnen regelmäßig am Leben des Parteiverbandes teilnehmen, gibt es in der Regel nicht. Ebenso fehlt ein von individuellen Parteiführern weitgehend unabhängiger Parteiapparat. Die Komplexität einer vielschichtigen, fortwährend aktiven und arbeitsteiligen Organisation, welche die Potentiale ihrer Mitglieder zielgerichtet bündelt, läßt sich im Binnenbereich der brasilianischen Parteien nicht beobachten.

12.5 Unterentwickelte Organisation und organisierte Unterentwicklung der brasilianischen Parteien

Ausgangspunkt dieses Kapitels war die Annahme, daß die brasilianische Parteienproblematik nicht zuletzt durch die internen Strukturen der Parteiorganisation bedingt ist. Die allgemeine Unterentwicklung der Parteien wäre bei diesem Ansatz eine Folge der organisationellen Unterentwicklung. Als Maßstab organisationeller Entwicklung haben wir die Definitionskriterien formaler Organisationen herangezogen, nämlich Zielorientierung, rationale Konfiguration und Komplexität. Wir betrachten eine Organisation in dem Maße als entwickelt, in dem diese Kriterien erfüllt werden. Wie wir gesehen haben, weisen die brasilianischen Parteien hinsichtlich aller drei Kriterien große Defizite auf. Dies veranlaßt uns dazu, ihre Organisationsnatur in Frage zu stellen: Handelt es sich bei ihnen tatsächlich um eigenständige und unabhängige Organisationen im organisationstheoretischen Sinne? In dem von David Silverman angesprochenen Kontinuum zwischen den beiden Polen der sozialen und der formalen Organisation neigen die brasilianischen Parteien sehr stark der sozialen Organisation zu. Die Grenzen zwischen Partei und nicht-organisationellen Formationen und Strukturen wie die Familie, die persönliche Autorität oder die unmittelbare und existenzielle individuelle Abhängigkeit scheinen zu verschwimmen. In jedem Fall sind es Formationen von grundlegend anderer Natur als die modernen, professionell durchorganisierten Catch-all-Parties Westeuropas, die man sich in der Regel unter dem Begriff der Partei vorstellt.

Wenn aber noch nicht einmal die Minimalforderung der formalen Organisation von den brasilianischen Parteien erfüllt wird, was sind sie dann? Ihre Rolle und internen Strukturen lassen sich nur aus der historischen Perspektive heraus richtig erkennen und bestimmen. Auch in den heutigen Parteien leben noch Überreste des oligarchischen, coronelistischen und klientelistischen Erbes aus dem brasilianischen Staatswerdungsprozeß fort. Sie sind wesentlich von archaischen

Elementen aus tiefer liegenden Schichten der brasilianischen Vergangenheit geprägt, die dem Gesicht des modernen Brasiliens zu widersprechen scheinen.

Hierzu gehört die lokale patriarchalische Herrschaft traditioneller Familienclans, die den Kern der regionalen Parteistruktur bilden. Selbst in urbanen Zentren halten sich diese Oligarchien hartnäckig und erfolgreich an der Macht. Die Parteien sind dabei weniger die Ursache der Autorität und politisch-gesellschaftlichen Position dieser Oligarchien als vielmehr deren Wirkung an der Oberfläche.

Ein zutreffendes Modell für einen typischen Parteiverband ist die Allianz regionaler Oligarchien auf nationaler Ebene unter dem gemeinsamen Dach einer Partei. Weltanschauliche und inhaltliche Faktoren sind in diesem Zusammenhang nur von sekundärer Bedeutung. Die Gesamtorganisation ist auch nie die eigentliche Zielgröße der Partei. Es ist die regionale Oligarchie, die im Mittelpunkt steht und sich zum Zweck der eigenen Machterhaltung mit nicht-konkurrierenden Oligarchien aus anderen Landesteilen verbindet.

Die Gestalt der Allianzen ist weitgehend durch die politische Konjunktur bestimmt und kann sich gemäß den jeweiligen aktuellen Erfordernissen verändern und umstellen. Dies erklärt die häufigen Modifikationen innerhalb eines Parteiensystems (wie die ständigen Parteiwechsel der Politiker und die Fusionen und Fragmentierungen der Parteien) sowie die völligen Umwälzungen des Parteienwesens mit jedem Umbruch des politischen Regimes (so 1889, 1930, 1937, 1945, 1964, 1979, 1985). Es ist die zentrale These dieser Arbeit, daß ebendieser Wandel des Parteiensystems letztlich nichts anderes ist als ein fortlaufender Prozeß der Anpassung und Akkommodation der Eliten, der Oligarchien und ihres abhängigen Umfeldes, an die aktuellen politischen Gegebenheiten. Damit trägt die Schwäche der Parteien maßgeblich zur Erhaltung der elitären und oligarchischen Grundstrukturen der brasilianischen Gesellschaftsordnung bei.

Neben den soeben genannten archaischen Elementen haben sich die brasilianischen Parteien aber auch den Erfordernissen der Moderne geöffnet. So spielen weltanschauliche Positionen zumindest im Diskurs mittlerweile eine gewisse Rolle. Durch die Anlehnung an die großen Parteienfamilien (wie insbesondere Konservative bzw. Christdemokraten, Sozialdemokraten und Liberale) unternehmen die Parteien erste schüchterne Versuche, die von der brasilianischen Öffentlichkeit so oft geforderte weltanschauliche Rückführung nachzuliefern. Diese wird aber sicher nie das identifikatorische Zentrum der Partei bilden, das stets in sehr personengebundener Weise mit den lokalen Eliten verknüpft ist.

Außerdem beginnen die Parteien ein gewisses Maß an Partizipation an der Basis zuzulassen. Die Öffnung zur politische Teilnahme geschieht aber nur zögerlich, sie wird nicht weiter gefördert, sondern eher geduldet. Die Parteiführung ist immer darauf bedacht, ihre Macht nicht aus den Händen zu geben und sich nicht der Kontrolle einer breiteren gesellschaftlichen Basis zu unterstellen.

Mit den Imperativen der 'Fernseh-Demokratie' geht auch eine allmähliche Veränderung der politischen Kultur einher. Die Persönlichkeit, das Auftreten und letztlich auch die Integrität der Politiker gewinnen zunehmend an Bedeutung. Auf diese Weise entsteht eine neue Dynamik, der sich die Parteien und die Gruppen, die hinter ihnen stehen, stellen müssen. Dies führt aber nicht notwendigerweise zu einer Stärkung der Parteien.

Vier Punkte treten bei der Auseinandersetzung mit der innerparteilichen Dimension der brasilianischen Parteienfrage deutlich hervor: Zum einen steht die Unterentwicklung der Parteiorganisation im Mittelpunkt der Gesamtproblematik. Die Parteien sind schwach, weil ihre Verbandsstrukturen schwach sind. Die Ursache hierfür liegt in der besonderen Natur der brasilianischen Parteien: Sie sind zu wenig Organisation und zu sehr Herrschaftsmittel regionaler

Oligarchien. Die Parteien sind keine in sich gefestigten Institutionen mit einem höheren Grad an Unabhängigkeit gegenüber den Partikularinteressen ihrer Mitglieder (sowohl innerhalb der Basis als vor allem auch in der Führungsschicht) und an Resistenz gegenüber personellen Wechseln an der Parteispitze. Ihr Profil, ihr Erfolg und ihre Gefolgschaft sind unmittelbar mit lokalen und regionalen Eliten verbunden. Oft handelt es sich bei diesen dominierenden Gruppen um Familien, deren informelle Herrschaftsstellung über mehrere Generationen aufgebaut und weitergegeben wird.

Zweitens zeigt sich, daß die Problematik der Parteioligarchien in Brasilien völlig anders gelagert ist als in Deutschland und Mitteleuropa. Der Unterschied lässt sich beim Rückgriff auf Robert Michels klassische 'Parteiensoziologie' besonders klar erfassen.²⁴⁴ Auf der Grundlage seiner Untersuchung der SPD vor dem Ersten Weltkrieg stellt er das in seinen Augen allgemeingültige 'eherne Gesetz der Oligarchie' auf: Um ihre Interessen im politischen Prozeß einbringen und durchsetzen zu können, müssen sich die gesellschaftlichen Gruppen in Parteien organisieren. Mit zunehmender Komplexität der Organisation wächst die Macht und Kontrolle der hauptberuflichen Parteifunktionäre. Es bildet sich eine oligarchische Führungselite heraus, die stärker an der persönlichen Machterhaltung und am Überleben der durch sie dominierten Parteiorganisation interessiert ist, als an der ursprünglichen Zielsetzung einer revolutionären sozialistischen Bewegung. Diese Vorstellung weicht sehr weit von der brasilianischen Erfahrung ab. Während bei Michels die Partei die Oligarchie mittels einer starken Organisation überhaupt erst erschafft, geht in Brasilien die Oligarchie der Partei voraus. Eine starke Parteiorganisation oder eine Massenbewegung als soziale Basis einer Partei entsprechen ja gerade nicht der politischen Realität Brasiliens. Anders als durch Michels beschrieben führt im brasilianischen Fall nicht die Organisation zur Oligarchisierung einer starken Partei, sondern die Oligarchie zur Organisation einer schwachen Partei. Selbstverständlich ist es angesichts dieser tiefgreifenden Unterschiede auch nicht möglich, bei der wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Binnenbereich der brasilianischen Parteien und insbesondere bei der Frage der innerparteilichen Demokratie ohne weiteres an der europäischen Parteienforschung anzuknüpfen und deren analytische Konzepte und Erklärungsansätze einfach zu übernehmen.

Zum dritten ist die Unterentwicklung der Parteien ein wichtiger Bestandteil des brasilianischen Entwicklungsmodells. Es sind die unterentwickelten Parteien, die das Überleben der traditionellen Eliten durch ihre Akkommodation in den sich wandelnden politischen Regimen überhaupt erst möglich machten. Hierbei zeigt sich, daß die unterentwickelte Organisation der Parteien tatsächlich auch eine organisierte Unterentwicklung im Rahmen des elitengesteuerten historischen Prozesses Brasiliens ist. Es handelt sich insofern nicht um eine Fehlentwicklung, sondern um eine Grundfunktion der brasilianischen Parteien.

Als vierter Punkt ist festzuhalten, daß die Unterentwicklung der Parteiorganisation zu großen Teilen durch externe Faktoren bedingt ist. Hierzu gehört insbesondere das Wahlsystem, das den Einfluß der Parteiverbände stark beschränkt und die Autonomie der Politiker gegenüber ihrer Partei unterstützt. Diesem Entwicklungshindernis wäre durch ein gezieltes '*institutional engineering*' verhältnismäßig leicht Abhilfe zu schaffen. Wie gerade die bundesdeutsche Erfahrung nahelegt, die ja erstaunlicherweise in Brasilien immer wieder als Modell der politischen Entwicklung herangezogen wird, ließe sich die Zahl der Parteien durch die Einführung einer 5%-Klausel ohne Schwierigkeit reduzieren. Allein diese Konzentration würde das Gewicht der Parteien gegenüber den individuellen Politikern stärken und Abspaltungen sowie Neugründungen erheblich einschränken. Mit einer Ablösung des Wahlsystems der offenen Liste durch das der

²⁴⁴ Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, 2. Aufl., Stuttgart 1925. Zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Michels siehe u.a. Rolf Ebbighausen, Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie: eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung (Berlin: Dunker & Humblot, 1969) sowie Jürgen Hartmann, Parteienforschung (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1979), S. 3-7

geschlossenen Liste würde den Parteiverbänden die Entscheidung über Aufstellung und Rang eines Kandidaten bei den Wahlen übertragen. Auf diese Weise ließe sich in kurzer Zeit eine Disziplinierung der individualistischen Politiker und eine beträchtliche Stärkung der Parteiorganisation erreichen.

Diese institutionellen Maßnahmen hätten weitreichende, positive Folgen für das demokratische Gefüge Brasiliens. Es liegt in erster Linie am fehlenden politischen Willen, wenn sie dennoch nicht durchgeführt werden oder gegenwärtig auch nur ernsthaft zur Diskussion stünden. Gerade dies spricht aber wieder für unsere Grundthese, daß die Schwäche der Parteien nicht als Versäumnis im politischen Entwicklungsprozeß Brasiliens gewertet werden darf, sondern vielmehr das Ergebnis einer bewußten und beabsichtigten Strategie zur Machterhaltung der dominierenden gesellschaftlichen Kräfte durch eine fortwährende Anpassung an die Bedingungen der politischen Konjunktur zum übergeordneten Zweck der Akkommodation im Staat ist.